

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ กล่าวคือ

1. กรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้องประกอบการศึกษา
 - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ โครงสร้างองค์การและการออกแบบองค์การ
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบทบาทในฐานะองค์กรสนับสนุน
 - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการตัดสินใจ
 - 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ
2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเทียบเคียงการศึกษา

1. กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบการศึกษา

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ โครงสร้างองค์การ และการออกแบบองค์การ

1.1.1 ความหมายและแนวคิดขององค์การ และโครงสร้างขององค์การ

1) ความหมายของคำว่า “องค์การ (Organization)” เป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อแบ่งงานให้สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะขององค์การยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่ป้อนเข้ามา (input) ซึ่งประกอบด้วย วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ แรงงาน เงิน ข่าวสารข้อมูลต่างๆ ไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformational process) ซึ่งก็คือวิธีการหรือเทคนิคต่างๆ ในการจัดการเพื่อให้ป้อนเข้าไปสู่สิ่งส่งออก (output) ที่พึงประสงค์ และสิ่งส่งออกดังกล่าว ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ (products) หรือการบริการต่างๆ (services) ขององค์การนั่นเอง

2) ความหมายของโครงสร้างองค์การ องค์การโดยทั่วไปจะมีการกำหนดโครงสร้างเพื่อให้เกิดการประสานงานในกิจกรรมต่างๆ และควบคุมการกระทำของสมาชิกองค์การ โครงสร้างองค์การ (Organization Structure) หมายถึง ระดับของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในองค์การ ดังนั้น โครงสร้างขององค์การจึงประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

(1) ความสลับซับซ้อน (Complexity) หมายถึง ระดับความแตกต่างตามแนวนอน แนวตั้ง และการกระจายที่ตั้งขององค์การ ความสลับซับซ้อนประกอบด้วย

(1.1) **ความแตกต่างตามแนวนอน (Horizontal Differentiation)** หมายถึง ระดับความแตกต่างของหน่วยงานย่อย (Units) ซึ่งขึ้นอยู่กับสมาชิกลักษณะของงานที่ทำ การศึกษาฝึกอบรมของสมาชิก กล่าวคือ ยังมีสมาชิกในแต่ละสาขาวิชาชีพที่แตกต่างกันภายในองค์การเป็นจำนวนมากและจะต้องใช้ความรู้และทักษะเฉพาะด้านมากด้วยแล้ว ก็ยังทำให้เกิดความสลับซับซ้อนมากขึ้น

(1.2) **ความแตกต่างตามแนวตั้ง (Vertical Differentiation)** หมายถึง ความลึกของลำดับชั้นองค์การ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ ถ้ามีมากก็จะยิ่งทำให้มีความสลับซับซ้อนในองค์การมากขึ้น และการตัดสินใจของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น

(1.3) **ความแตกต่างตามการกระจายที่ตั้ง (Spatial Differentiation)** หมายถึง ระดับของสถานที่ตั้งของสำนักงาน และบุคคลที่กระจายกระจายไปตามภูมิศาสตร์ จะทำให้การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และการควบคุมมีความยุ่งยากมากขึ้น

(2) **ความเป็นทางการ (Formalization)** หมายถึง ระดับของงานต่างๆ ภายในองค์การว่ามีมาตรฐานเพียงใด หากเป็นงานที่มีความเป็นทางการสูง ก็จะมีการกำหนดหน้าที่ของงานหรือคำพรรณาลักษณะงาน (Job Description) ไว้ ทำให้การใช้ดุลยพินิจจะต้องทำอะไรมีน้อยลง ส่วนงานที่มีความเป็นทางการต่ำ พฤติกรรมในงานจะไม่ได้ถูกกำหนดไว้ และพนักงานจะมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการทำงานมาก

(3) **การรวมอำนาจ (Centralization)** หมายถึง ระดับของการตัดสินใจที่รวมอยู่ที่จุดเดียวในองค์การ หรืออำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal Authority) เป็นสิทธิในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน หากดุลยพินิจในการตัดสินใจไปอยู่ที่บุคคลในระดับล่างมากกว่า เรียกองค์การนั้นว่ามีการกระจายอำนาจ (Decentralized)

1.1.2 การออกแบบองค์การ (Organization Design) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งการออกแบบองค์การ ได้แก่

(1) **โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกลและอินทรีย์ (Mechanistic VS Organic Structure)** องค์การแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic Structure) หมายถึง โครงสร้างที่มีลักษณะความสลับซับซ้อนสูง (ความแตกต่างตามแนวนอน) มีความเป็นทางการสูง และมีการรวมอำนาจ มีการจำกัดเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (ส่วนมากใช้การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง) และเปิดโอกาสให้สมาชิกระดับล่างมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกลนี้ก็คือ องค์การแบบพีระมิดนั่นเอง ส่วนโครงสร้างองค์การแบบอินทรีย์ (Organic Structure) หมายถึง โครงสร้างที่มีลักษณะความสลับซับซ้อนต่ำ มีความเป็นทางการต่ำ และมีการกระจายอำนาจ มีการใช้เครือข่ายข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง

(โดยใช้ประโยชน์จากการติดต่อสื่อสารระดับเดียวกันและจากล่างขึ้นบนเท่า ๆ กับจากบนลงล่าง) และจะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น

(2) **เทคโนโลยี (Technology)** หมายถึง วิธีการที่องค์การ แปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก

1.1.3 การออกแบบองค์การในยุคโลกาภิวัตน์

ในยุคโลกาภิวัตน์นี้ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมาย และมี ลักษณะเป็นเงื่อนไขใหม่ที่แตกต่างจากเดิมที่เคยเป็นมาแต่อดีต

ภายใต้สภาวะดังกล่าว ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในสภาพแวดล้อมก่อผลให้การบริหารต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปทั้งกระบวนการด้วย

ภายใต้สภาวะดังกล่าว “การจัดภาพองค์การที่ออกแบบ” นับว่า เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของนักบริหารสมัยใหม่ที่จะต้องเอาใจใส่และสนใจทำให้ถูกต้อง อันจะเป็นจุดแข็งที่ใช้งานสำหรับสู้การแข่งขันได้

การจัดภาพองค์การที่ออกแบบ จึงเป็นกลยุทธ์ที่ทําขึ้นภายใต้ แผนงานกลยุทธ์ การตัดสินใจ และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่มีการยอมรับ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถ บรรลุผลสำเร็จได้

ในส่วนของการกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและจุดมุ่งหมายรวมขององค์การ และการพัฒนาแผนกลยุทธ์ต่าง ๆ

ส่วนในแง่ของ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation) คือ การใช้เครื่องมือทางการบริหารและเครื่องมือทางองค์การ สำหรับใช้กำกับ และแบ่งสรรทรัพยากรเพื่อให้ทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ได้

ส่วนของการปฏิบัติตามกลยุทธ์นี้ แท้จริงก็คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงานและการทำงานตามแผนกลยุทธ์ให้สำเร็จ ดังนั้นแนวคิดและทฤษฎีองค์การต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกลยุทธ์เสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะในการกำหนดทิศทางและการแบ่งสรรทรัพยากรจะกระทำได้ดีก็โดยอาศัยการจัดโครงสร้าง องค์การ การจัดระบบการควบคุมต่าง ๆ การสร้างวัฒนธรรมองค์การ การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์

1) แนวทางการออกแบบองค์การ

แนวทางการออกแบบองค์การนับเป็นเครื่องแสดงออกถึง แนวทางปฏิบัติตามกลยุทธ์โดยตรง โดยหลักแล้ว ผู้บริหารระดับสูงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการ ออกแบบเพื่อให้ทุกส่วนขององค์การสามารถทำงานเข้ากันได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความราบรื่น สามารถทำงานต่าง ๆ จนบรรลุผลสำเร็จได้

Henry Mintzberg นับว่าเป็นนักคิดในเรื่องของแนวคิดและวิธีการจัดการที่ล้ำยุคมานาน ข้อเขียนที่โด่งดังของนักวิชาการผู้นี้ในหนังสือ The Structuring of Organizations ซึ่งเขียนขึ้นมานานถึง 2 ทศวรรษแล้วนั้น ได้มีแนวคิดการจัดการที่สามารถนำมาใช้ได้จนถึงปัจจุบัน แนวคิดต่างๆ มีดังนี้ คือ

โครงสร้างองค์การในอนาคตจะมีรูปแบบอย่างไรนั้น นักวิชาการด้านการจัดโครงสร้างองค์การที่มีชื่อเสียงชื่อ Henry Mintzberg ได้วางกรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการจัดการองค์การไว้ว่า โครงสร้างองค์การในอนาคตจะประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ ๆ 6 ส่วนด้วยกัน คือ

(1) ส่วนที่เป็น “แกนดำเนินงาน” หรือ **Operating Core** คือ กลุ่มงานหลักพื้นฐานที่มีไว้เพื่อสำหรับดำเนินการให้งานต่างๆ ลุล่วงไป เช่น พนักงานผลิตสินค้า หรือพนักงานรับจ่ายเงินของธนาคารที่ทำหน้าที่บริการให้กับลูกค้า เป็นต้น

(2) ส่วนที่เป็น “แกนกลยุทธ์” หรือ **strategic Apex** คือ กลุ่มของผู้บริหารระดับสูงที่เปรียบเสมือน “ท่อนหัว” ขององค์การ โดย ณ ระดับนี้เองที่เป็นจุดศูนย์รวมของภาพกว้างที่ผู้บริหารจะบริหารงานเป็นเชิงรวมจากจุดนี้

(3) ส่วนของ “ผู้บริหารที่อยู่ในแนวตรงกลาง” หรือ **Middle Line** จะประกอบด้วยผู้บริหารระดับกลางทั้งหลาย ที่ทำหน้าที่บริหารงานในสายปฏิบัติ โดยทำงานอยู่ในแนวตรงกลางระหว่าง “กลุ่มแกนกลยุทธ์” และ “กลุ่มแกนดำเนินงาน”

(4) ส่วนที่เป็น “โครงสร้างทางวิชาการ” หรือ **Technostructure** ซึ่งจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กลุ่มวิเคราะห์ต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือวางระบบงานต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายอื่นนำไปใช้ปฏิบัติจนเกิดผลสำเร็จ ส่วนโครงสร้างวิชาการนี้เองที่จะเป็นผู้ออกแบบหรือวางระบบ รวมทั้งการเป็นหน่วยงานคอยติดตามควบคุมผลสำเร็จต่างๆ ด้วย หากจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ส่วนงานนี้ก็คือนงานที่มักเรียกกันว่า “ฝ่ายวิชาการ” นั่นเอง

(5) ส่วนที่เป็น “กลุ่มคอยช่วยเหลือหรือสนับสนุน” หรือ **Staff Support** จะประกอบด้วยบรรดาผู้ทำหน้าที่ด้าน “กองหลัง” โดยคอยเป็นผู้สนับสนุน หรือให้การช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานต่างๆ ของกิจการเป็นไปอย่างราบรื่น งานสนับสนุนช่วยเหลือหรือให้บริการเหล่านี้จะมีมากมายหลายอย่าง นับตั้งแต่งานปรึกษาด้านกฎหมาย งานประชาสัมพันธ์ งานธุรการต่างๆ นับตั้งแต่การสื่อสารไปจนถึงด้านการจัดเลี้ยงรับรองต่างๆ เป็นต้น

(6) ส่วนของ “อุดมการณ์” หรือ **Ideology** คือ ความเชื่อและประเพณีปฏิบัติต่างๆ ที่อยู่รอบองค์การ ที่ซึ่งเป็นสิ่งยึดมั่นเพื่อการปฏิบัติการองค์การ

2) เกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการออกแบบโครงสร้างองค์การ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการจัดโครงสร้างองค์การนั้น สิ่งที่จะต้องพยายามสร้างขึ้นก็คือ ต้องให้โครงสร้างองค์การมีประสิทธิภาพและความสมดุลกันระหว่าง “การแบ่งงานกันทำ” กับ “การมุ่งให้เกิดการประสานงานที่ดีพร้อมกัน” ซึ่งเกณฑ์ที่จะนำมาประกอบใช้พิจารณาจัดโครงสร้างจะประกอบด้วย 10 เกณฑ์สำคัญที่สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 4 กลุ่ม

(1) การออกแบบตำแหน่งงาน โดยอาศัยหลักการแบ่งแยกแรงงานกันทำตามความถนัด (Job Specialization) การกำหนดรูปแบบพฤติกรรม (Behavior Formalization) เพื่อวางรูปแบบระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ การให้การฝึกอบรมความรู้ที่จำเป็น (Training) การให้เรียนรู้ค่านิยม และเข้าใจธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ (Indoctrination) ซึ่งทั้งหมดจะช่วยให้งานที่ออกแบบกับคนที่ปฏิบัติมีความเข้าใจกันได้เป็นอย่างดี เป็นตำแหน่งงานที่ดี และมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ปฏิบัติที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ

(2) การจัดกลุ่มงาน (Unit Grouping) คือ การจัดตำแหน่งงานหลาย ๆ ตำแหน่งเข้าด้วยกันโดยจัดเป็นแผนก รวมทั้งการพิจารณากำหนดขนาดของหน่วยว่าควรมีขนาดใหญ่เล็กเพียงใด (Unit Size) เพื่อให้เหมาะสมที่จะได้เป็นโครงสร้างใหญ่ ๆ (Superstructure) ที่ดี

(3) การจัดให้มีการเชื่อมโยงถึงกันและกันภายในโครงสร้าง ซึ่งจะประกอบด้วยการจัดระบบที่สำคัญสองส่วน คือ (ก) ระบบการวางแผนและควบคุม และ (ข) การจัดเครื่องมือหรือกลไกช่วยประสานต่าง ๆ นับตั้งแต่ตำแหน่งผู้ประสานงาน คณะทำงาน คณะกรรมการผู้บริหารที่มีอำนาจเต็มเพื่อการประสานงาน และโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงซ้อน เป็นต้น

(4) การออกแบบระบบการตัดสินใจ (Decision Making Systems) ในองค์การ ซึ่งจะประกอบด้วยการตัดสินใจออกไปทั้งสองทิศทาง คือ การกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง ซึ่งประกอบด้วยการมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นทางการตามแนวดิ่ง กระจายลงไปตามสายการบังคับบัญชาและการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามแนวนอนโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การตัดสินใจกับเจ้าหน้าที่ด้าน Staff ที่คอยให้การช่วยเหลือและสนับสนุนเข้าไปช่วยคิดวิเคราะห์หรือช่วยดำเนินการแทนในเรื่องต่าง ๆ

1.1.4 การศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างขององค์การ

1) แนวความคิดทางการบริหารมีอยู่ 3 แนวทาง คือ

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับด้านโครงสร้างและการออกแบบองค์การ เห็นว่า การบริการองค์การจะมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับการกำหนด หรือออกแบบโครงสร้างขององค์การ ตลอดจนกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ถือว่าคนเป็นปัจจัยที่คงที่สามารถควบคุมได้โดยกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยให้รางวัลเป็นผลตอบแทน

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณากระแสของงาน เชื่อว่าเป้าหมายขององค์การจะบรรลุได้ถ้ามีการกำหนดกระแสของงานหรือการดำเนินงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีลำดับขั้นตอน มีการสร้างรูปแบบจำลอง วิเคราะห์และวัดผลออกมาในเชิงปริมาณ มีการสร้างระบบข้อมูลทางการบริหาร ซึ่งจะทำให้ปัจจัยการผลิตต่างๆ สามารถประสานเข้ากันได้ดี ตามกระแสของงานที่กำหนด

(3) แนวความคิดมุ่งความสนใจที่คน เห็นว่า คนเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่งที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนต่างๆ ถือว่าคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ เพราะเป็นปัจจัยที่ผันแปรได้และมีความต้องการ คือ มีทั้งส่วนที่เป็นเหตุเป็นผล และส่วนที่เป็นอารมณ์ ทั้ง 2 สิ่งจะเกิดควบคู่กันเสมอ หากผู้บริหารสามารถเข้าใจปัจจัยเกี่ยวกับคน และสามารถกำกับส่วนที่เกี่ยวกับอารมณ์ไปในทางบวกได้ ก็จะสามารถยกระดับความมีประสิทธิภาพของงานได้สูง

2) องค์การที่มีลักษณะสภาพสมบูรณ์ Max Weber ได้กำหนดแนวทางเพื่อที่จะให้องค์การมีลักษณะสภาพสมบูรณ์ในความหมายของการจัดโครงสร้าง ดังนี้ คือ

(1) การปฏิบัติงานตามหน้าที่ในจุดต่างๆ ในองค์การควรจะมียึดถือหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์เป็นสำคัญ

(2) ให้มีการพิจารณาเรื่องของความสามารถให้มาก

(3) จุดต่างๆ จะต้องมีการเน้นถึงหลักของการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นจากสูงลงมาต่ำ

(4) จะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์หรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่จะให้ยึดถือ หรือมีฉะนั้นก็ต้องสร้างประเพณีนิยมที่จะต้องปฏิบัติตามให้ชัดที่สุด

(5) ควรจะแยกสัดส่วนความเป็นเจ้าขององค์การ และสัดส่วนของการบริหารงานและการผลิตให้แยกขาดออกจากกัน

(6) การที่จะยอมให้มีการคาบเกี่ยวกันหรือการให้อิสระภาพแก่แต่ละตำแหน่ง เป็นสิ่งที่ต้องหวงห้ามที่สุดที่ไม่ควรส่งเสริมซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

(7) การดำเนินงานทางการบริหาร การตัดสินใจและกฎเกณฑ์ต่างๆ ควรจะได้มีการรวบรวมเป็นระเบียบแบบแผนบันทึกไว้หรือเขียนไว้ เพื่อที่จะให้เป็นบทบัญญัติสำหรับการปฏิบัติ

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบทบาทในฐานะองค์กรสนับสนุน

บทบาท (Roles) มีความหมายในทางหลักวิชาการตามทฤษฎีองค์กร คือ เป็นกลุ่มของพฤติกรรมที่มีการจัดระเบียบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานใดงานหนึ่ง หรือเป็นรูปแบบของพฤติกรรมคาดหวังของสมาชิกซึ่งมีตำแหน่งเฉพาะเจาะจงภายใน กลุ่มผู้บริหารได้กำหนดบทบาทต่างๆ ในองค์การ ประกอบด้วย

1.2.1 บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal)

1.2.2 บทบาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (Informational)

1.2.3 บทบาทการตัดสินใจในกลุ่มงานที่มีขนาดเล็กที่สมาชิกอาจแสดงบทบาทคล้ายคลึงกัน

บทบาทบางบทบาทอาจถูกมอบหมายอย่างเป็นทางการโดยองค์กร เช่น บทบาทนักวิเคราะห์ข้อมูล บทบาทที่ปรึกษาทั่วไป เป็นต้น แต่สมาชิกจะได้รับบทบาทไม่เป็นการเพิ่มเติมอีกตามอิทธิพลของกลุ่มปฏิบัติงานที่ตนสังกัดอยู่

Kenneth D. Benne และ Paul Sheats ได้กำหนดบทบาทที่ไม่เป็นทางการของสมาชิกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) **บทบาทงาน (Task roles)** เป็นบทบาทที่จะนำกลุ่มให้เอื้อประโยชน์ต่อเป้าหมาย ซึ่งสมาชิกที่ประสบความสำเร็จในบทบาทนี้จะช่วยกลุ่มในการกำหนดขอบเขตของเป้าหมายและมุ่งไปสู่การตัดสินใจ เพื่อหาวิธีที่จะบรรลุผลสำเร็จ

2) **บทบาทการสร้างกลุ่มและบำรุงรักษา (Group building and maintenance roles)** เป็นบทบาทที่อำนวยความสะดวกต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสนับสนุนการเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อผูกมัดสมาชิกเข้าด้วยกัน

3) **บทบาทส่วนตัว (Individual roles)** เป็นบทบาทที่มุ่งความพอใจของตนเองมากกว่าการเน้นความต้องการของกลุ่ม ซึ่งบางครั้งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานอย่างมาก นอกจากนี้ นักทฤษฎีบทบาทให้ความเห็นว่า “ตัวเชื่อมระหว่างสังคม” กับ “ปัจเจกชน” ก็คือ “บทบาท” (Role) และให้รายละเอียดว่าบทบาทมี 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1) **บทบาทตามใบสั่ง (Prescribed Roles)** บทบาทประเภทนี้เพ่งเล็งถึงการปฏิบัติตามความคาดหวังของแต่ละสถานภาพ ตัวตนและทักษะในการแสดงบทบาทมีหน้าที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับ ความคาดหวังของสถานภาพนั้น ๆ การวิเคราะห์บทบาทประเภทนี้เน้นตรงระดับการยอมปฏิบัติตามความคาดหวังของตำแหน่งที่บุคคลเข้าครอบครอง

2) **บทบาทตามใจ (Subjective Roles)** บทบาทประเภทที่สองเพ่งไปยังจุดที่ว่าความคาดหวังต่างๆ จะต้องผ่านอัตรา หรือตัวตนเสียก่อนแล้วจึงมีการปฏิบัติ ขณะที่ผ่านตัวตนเอง ตัวตนก็จะกลั่นกรองพิจารณาเลือกสรร ลดทอนพลิกแพลงความคาดหวังนั้นๆ ให้เหมาะกับตน จุดสนใจของการวิเคราะห์จึงอยู่ที่แบบหรือสไตล์ของแต่ละคนว่าเหมาะสมหรือไม่

3) **บทบาทจริง (Enacted Roles)** บทบาทประเภทนี้ คือ พฤติกรรมจริงของปัจเจกชน หลังจากผ่านขั้นตอน 2 ขั้นตอนข้างต้นมาแล้ว หากจะดูพฤติกรรมเปิดเผย ก็จะดูความซับซ้อนหรือโครงข่ายเชื่อมโยงของพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้เห็น ถ้าเพ่งไปที่บทบาทเปิดเผย จุดวิเคราะห์ก็จะพุ่งในตัวตนความคาดหวัง หรือการตีความคาดหวังตามสถานภาพนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป ตามทัศนะของทฤษฎีบทบาท สังคมมนุษย์ก็คือ องค์การสังคมขนาดใหญ่ (collective organization) ซึ่งประกอบด้วย โครงข่ายสถานภาพ (status network) เป็นจำนวนมาก หรือมีโครงข่ายสถานภาพขนาดย่อมจำนวนมากเป็นองค์ประกอบ ในขณะที่การแสดงบทบาทตามสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง เปรียบเทียบเป็นประเภทตามบท ประเภทตามผู้แสดงอื่น และประเภทตามผู้ชมละคร

ดังนั้น หากนำมาประยุกต์ให้เข้ากับการศึกษาเรื่องบทบาทสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ก็อาจกล่าวได้ว่า มีบทบาทที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน คือ

(1) บทบาทตามที่กฎหมายกำหนด/บทบาทตามอาณัติ หรือพันธกิจของผู้กพันต่าง ๆ

(2) บทบาทที่ดำเนินการจริง หรือบทบาทที่เป็นอยู่จริงในการปฏิบัติงาน

(3) บทบาทที่คณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารของหน่วยงานคาดหวัง หรือบทบาทที่ควรจะเป็นในทางหลักการตามอุดมคติของแนวคิด

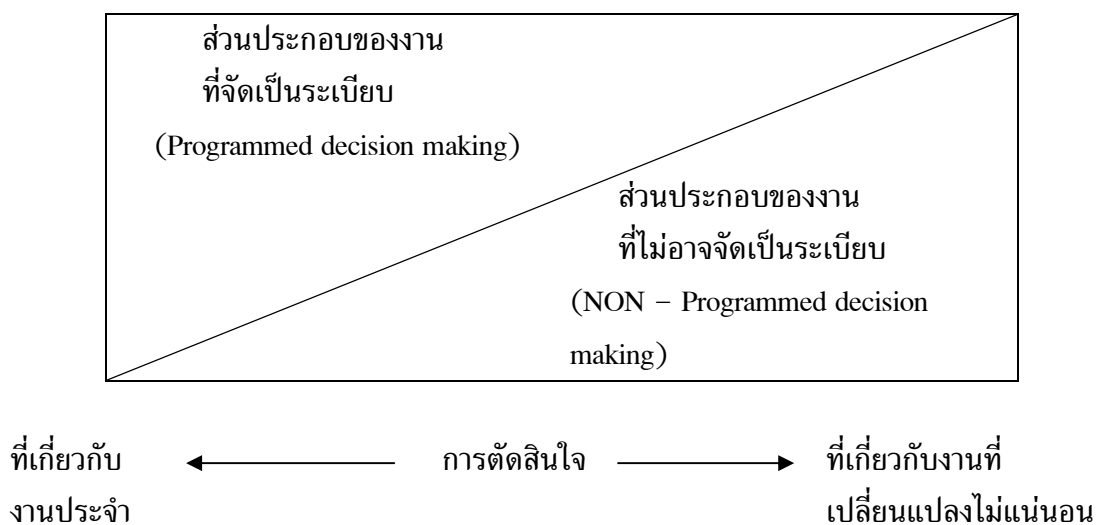
1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ

1.3.1 ประเภทของการตัดสินใจ

วิธีการจัดแบ่งชนิดของการตัดสินใจอาจกระทำได้ โดยการแบ่งตามขนาดของลักษณะความเป็นระเบียบของปัญหาที่จะตัดสินใจ คือ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานประจำ (routine) ด้านหนึ่ง และค่อย ๆ ก้าวเคลื่อนไปสู่การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน (nonroutine) อีกด้านหนึ่ง ดังแผนภูมิที่ 2.1 ซึ่งการแบ่งแบบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการบริหารเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติที่เห็นได้โดยทั่วไปนั้น จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจส่วนมากมักจะเกี่ยวข้องอยู่กับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ซึ่งจะมีสภาพลักษณะงานแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) งานที่มีส่วนประกอบจัดเป็นระเบียบชัดเจน (structured or well-defined) และ

2) งานที่มีส่วนประกอบจัดเป็นระเบียบได้ยาก (unstructured or ill-defined)



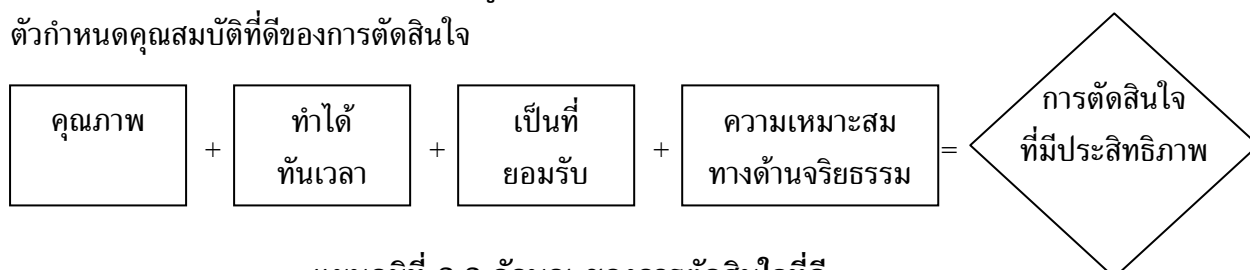
แผนภูมิที่ 2.1 แสดงชนิดของการตัดสินใจ

สำหรับการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานประจำนั้น ส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับลักษณะงานที่ส่วนประกอบของงานมีการจัดระเบียบ (Programmed decision making) ไว้อย่างดีแล้ว โดยโครงสร้างของงานได้มีการจัดวางระบบหรือรูปแบบไว้แล้วเป็นส่วนใหญ่ การตัดสินใจชนิดนี้ส่วนมากจะเกิดขึ้นซ้ำ ๆ กัน และมักจะกระทำได้ไม่ยาก โดยการดำเนินการตัดสินใจตามขั้นตอนตามปกติทั่วไปเท่านั้น ปัญหาความไม่แน่นอนต่างๆ จะมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย ผู้ตัดสินใจมักจะสามารถอาศัยนโยบาย กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว หรือสิ่งที่เคยปฏิบัติมาแล้วในอดีตเป็นแนวทางได้ตลอดเวลา

การตัดสินใจอีกชนิดหนึ่งที่ตรงกันข้ามก็คือ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน (Non - Programmed decision making) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับลักษณะงานที่ส่วนประกอบของงานไม่ค่อยเป็นระบบหรือไม่มีการจัดระเบียบไว้ โดยลักษณะส่วนใหญ่จะเป็นงานที่มีการเปลี่ยนรูปแบบตลอดเวลา และเกิดขึ้นโดยไม่ซ้ำแบบกัน นอกจากนี้ลักษณะปัญหายังมีความสลับซับซ้อน ซึ่งอาจเป็นเพราะการขาดข้อมูลบางอย่างทำให้ไม่อาจทราบหรือเข้าใจเรื่องทั้งหมดได้ และการที่ไม่สามารถมีวิธีการแก้ไขที่เป็นที่ยอมรับได้ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนนี้ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับปัญหาใหญ่ๆ เช่น นโยบายยุทธศาสตร์ และสถานการณ์วิกฤติของประเทศ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะที่สำคัญของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนนั้นก็คือ การไม่สามารถค้นหาทางเลือกที่จะใช้แก้ปัญหาได้ดีที่สุดออกมาได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ปัญหาใดๆ ก็ตามที่ต้องใช้ดุลพินิจเข้ามาประกอบพิจารณา และอาจต้องมีการคาดคะเนหรือการเดาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็นับได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงเสมอ

1.3.2 ลักษณะของการตัดสินใจที่ดี

ลักษณะของการตัดสินใจที่ดีได้แก่ คุณภาพของการตัดสินใจ การตัดสินใจได้ในเวลา การยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง และความเหมาะสมด้านจริยธรรมจะเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติที่ดีของการตัดสินใจ



แผนภูมิที่ 2.2 ลักษณะของการตัดสินใจที่ดี

1) คุณภาพ

คุณภาพ หมายถึง เนื้อหาสาระของการตัดสินใจนั้น ๆ การตัดสินใจที่มีคุณภาพดีจะทำให้เกิดผลกระทบที่ปรารถนาในขณะที่ต้องเผชิญกับบรรทัดฐานหรือความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง การตัดสินใจขององค์การจะมีคุณภาพ หากการตัดสินใจนั้นส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้ดี สมบูรณ์ เสร็จทันเวลา

การตัดสินใจที่มีคุณภาพสูงจะช่วยองค์การให้บรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (strategic goal) และการตัดสินใจที่มีคุณภาพสูงไม่จำเป็นจะต้องเป็นการตัดสินใจแบบเหมาะสมที่สุด (optimal) การตัดสินใจที่ทำให้เกิดความพึงพอใจหรือเป็นที่ยอมรับได้ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเวลา เงิน บุคคลด้วยนั้นก็นับเป็นการเพียงพอ ในบางครั้งก็ปรากฏคำถามถึงความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจที่เป็นที่พึงพอใจกับการตัดสินใจเพียงแต่ทำให้ผ่านไป โดยเพิกเฉยการเก็บข้อมูลที่จำเป็น ในการทำการตัดสินใจในบางกรณี ผู้บริหาร/จัดการเองก็อาจเข้าใจผิด โดยให้ความสนใจมากเกินไปในข่าวสารข้อมูลที่เขาหามาได้โดยไม่ยาก บางกรณีเขาอาจให้ความสนใจคิดวิเคราะห์ในข่าวสารข้อมูล ซึ่งอาจสำคัญเฉพาะสถานการณ์ที่ไม่ปกติบางสถานการณ์เท่านั้น หรืออาจเน้นย้ำข้อมูลที่เพิ่งได้รับมากเกินไป¹ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดเหล่านี้และทำให้เกิดความพึงพอใจที่ดี นักบริหารต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องซึ่งเชื่อถือได้ และให้เวลาที่จะวิเคราะห์ศึกษาข้อมูลที่รวบรวมได้นั้น

2) การทันต่อเวลา

นักบริหารต้องทำการตัดสินใจภายในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งหากการไม่ตัดสินใจภายในเงื่อนไขเวลาที่สมควรในสถานการณ์ต่าง ๆ จะยังผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานจะเกิดปัญหาคับข้องใจ ไม่สบายใจ ดังนั้น แม้การตัดสินใจจะเป็น

¹ C.A. O'Reilly III, "Variations in Decision Makers' Use of Information Source : The Impact of Quality and Accessibility of Information", *Academy of Management Journal* 25 (1982), p. 756-771.

การตัดสินใจที่ดีที่สุด แต่เมื่อทำการตัดสินใจซ้ำเกินไปก็จะทำให้การตัดสินใจนั้นด้อยค่าไปทันที ผู้บริหารต้องพัฒนาตารางเวลาที่เหมาะสมเพื่อทำการตัดสินใจหลักและการตัดสินใจย่อย ๆ อีกมากมายที่จะตามมา² นั่นก็จะต้องมีความเข้าใจสัมพันธ์ภาพระหว่างการตัดสินใจต่าง ๆ และต้องรู้ว่าใครรับผิดชอบในการตัดสินใจ และนำการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติ

3) การเป็นที่ยอมรับ

การตัดสินใจที่ดีจะมีผลก็ต่อเมื่อผู้ที่ได้รับผลจากการตัดสินใจ ยอมรับการตัดสินใจ และสามารถนำการตัดสินใจไปปฏิบัติได้ นักบริหารระดับสูงรู้ว่าเขาต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติในทุกระดับเมื่อนำเอาการตัดสินใจที่สำคัญไปปฏิบัติ

4) ความเหมาะสมทางจริยธรรม

ผู้บริหารและผู้ทำการตัดสินใจอาจถูกประเมินการตัดสินใจโดยดูความเหมาะสมในแง่จริยธรรมและมีความเป็นไปได้ที่จะมีความขัดแย้ง ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งทางด้านค่านิยม บางกรณีก็เป็นกรณีที่กฎหมายมีความเคลือบคลุม ไม่ชัดเจน ซึ่งมักจะทำให้เกิดทางสองแพร่งทางจริยธรรมได้

1.3.3 เทคนิควิธีการตัดสินใจ (Decision Making Techniques)

หมายถึง การเสนอแนะวิธีการหลายอย่างเพื่อช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และให้ผลของการตัดสินใจที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นในทางด้านการปฏิบัติซึ่งเทคนิควิธีบางประการอาจจะเป็นไปได้ในแง่ข้อเสนอเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจริง และเทคนิควิธีบางวิธีก็ที่ยังยุ่งยากลำบากสลับซับซ้อนมากในการปฏิบัติจริง

1) การใช้ประสบการณ์และดุลยพินิจ (Experience & Judgement)

แบ่งออกได้ 2 ประการ คือ

1.1 การตัดสินใจตามแนวการตัดสินใจที่เคยทำมาแล้ว

1.2 การตัดสินใจตามแนวซึ่งไม่เคยมีการตัดสินใจนั้นมาก่อน

การตัดสินใจตามแนวการตัดสินใจที่เคยทำมาแล้ว หรือการตัดสินใจตามดุลยพินิจส่วนตัวนั้น เป็นเรื่องที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะการตัดสินใจเหล่านั้นได้เคยปฏิบัติมาแล้ว เมื่อได้พบปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากก็จะใช้วิธีการหรือว่าแนวทางที่เคยปฏิบัติอย่างได้ผลมาแล้วมาทำการตัดสินใจ อย่างเช่นในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ จะเป็นการตัดสินใจตามผลของการตัดสินใจมาแล้วเป็นส่วนใหญ่

กรณีปัญหาในเรื่องที่ไม่เคยตัดสินใจมาก่อน และลักษณะต่าง ๆ ของตัวปัญหาก็มิได้คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว อาจมีตัวแปรบางอย่างเกิดขึ้นทำให้การตัดสินใจมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในกรณีเช่นนี้จะใช้ประสบการณ์ส่วนตัวก็อาจจะเป็น

² Judith R.Gordon, "Organizational Behavior : A Diagnostic Approach", (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1999), p. 121.

อันตราย แต่ในหลายกรณีผู้ทำการตัดสินใจใช้เทคนิควิธีการเปลี่ยนแปลงตัวปัญหา ตลอดจนสถานการณ์ของการตัดสินใจให้เป็นไปในรูปที่จะใช้ดุลยพินิจหรือประสบการณ์ส่วนตัวได้

2) การรีรอ (Delay Tactics)

หมายถึงว่าได้ตัดสินใจแล้วว่าจะรีรอไว้ก่อน และยังไม่ทำการตัดสินใจในเรื่องที่ควรจะต้องตัดสินใจในขณะนั้น โดยการเก็บเรื่องหรือรีรอเรื่องไว้ก่อน ซึ่งในบางครั้งกรณีอาจจะเกิดเหตุบังเอิญว่า สถานการณ์ได้แปรเปลี่ยนไปทำให้ปัญหานั้นอาจจะบรรเทาเบาบางหรือหมดไป แต่เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในลักษณะการเช่นนี้น้อยมาก และอาจจะเสี่ยงเกินไปที่จะต้องรีรอการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่อง

3) การใช้ตัวแบบในเชิงปริมาณ (Quantitative Model)

การใช้วิธีการในเชิงปริมาณในการตัดสินใจกำหนดว่า ทางเลือกแต่ละทางที่กำหนดนั้น มีความน่าจะเป็นไปได้มากน้อยสักเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อคิดคำนวณค่าแห่งความคาดหวัง (expected value) หมายความว่าทางเลือกแต่ละทางจะให้ค่าแห่งความคาดหวังมากน้อยต่างกัน ซึ่งผู้ทำการตัดสินใจจะเลือกทางเลือกที่ให้ค่าของความคาดหวังนั้นออกมาสูงสุด เทคนิควิธีการในเชิงปริมาณได้พัฒนาไปถึงการวิจัยในการปฏิบัติการ (operation research) มีการสร้างตัวแบบความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ต่าง ๆ ออกมาเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบว่า ผลลัพธ์ที่ออกมาแต่ละตัวแบบหรือว่าแต่ละประเภทจะให้ค่าของความคาดหวังมากน้อยเพียงใด ซึ่งเครื่อง Electronic ที่นำมาช่วยตัดสินใจคือ Computer มีบทบาทมากในการสร้างสภาพการเลียนแบบ (Simulation) ว่า ถ้าหากว่าตัวแปรตัวใดตัวหนึ่งได้มีการเปลี่ยนค่าไปแล้ว ผลลัพธ์ออกมาในรูปการพยายามแปรค่าของตัวแปรเหล่านี้จะทำให้ผู้ทำการตัดสินใจได้มองเห็นทางเลือกมากยิ่งขึ้น

4) วิธีการสร้างความคิดสร้างสรรค์ (Creativity)

การสร้างความคิดสร้างสรรค์นั้น จะทำได้ด้วยตัวคน ๆ เดียวก็ได้ แต่จะทำได้ดีขึ้นถ้าหากว่าทำเป็นกลุ่มด้วยวิธีการง่าย ๆ เริ่มต้นจากคน ๆ เดียว ก็เป็นลักษณะการที่ตัวบุคคลนั้นพยายามสอบถามปัญหาต่าง ๆ ดูว่ามีทางเลือกความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ที่ออกมาในรูปใดบ้าง คือยอมรับสภาพความเป็นจริงของอุปสรรคทางด้านจิตวิทยาตลอดจนประเพณีวัฒนธรรมต่าง ๆ และพยายามดึงหรือรวบรวมเอาประสบการณ์และความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เข้ามาสร้างรูปแบบของความเข้าใจในสถานการณ์ที่จะช่วยในการประเมินค่าทางเลือกแต่ละทาง วิธีการระดมสมอง (Brain Storming) ซึ่ง Alex F. Osborn (1953) เป็นผู้คิดกำหนดขึ้นคือ การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเล็ก ๆ มาประชุมร่วมกัน แต่ในลักษณะของการแก้ปัญหาหนึ่งได้เริ่มต้นที่ตัวปัญหา หรือเริ่มต้นที่การเสาะแสวงหาทางเลือกที่จะแก้ปัญหาโดยตรง แต่เป็นการมาประชุมร่วมกันเพื่อที่จะวิเคราะห์วิจารณ์ว่า แนวทางความคิดทั่วไปที่จะเป็นไปได้หรืออาจจะเห็นว่ายังเป็นไปได้ทั้งหมดนั้น ผู้ใดจะเสนอความคิดเห็นในรูปแบบไหนตามความคิดเห็นส่วนตัวถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับตัวปัญหาเลยก็ย่อมทำได้ เหตุผลก็เพื่อที่จะรวบรวมเอาแนวความคิดที่ครอบคลุมมากที่สุดด้วยฐานคติที่ว่าความคิดนั้นจะดีเมื่อออกมาและ

นำไปสู่ความคิดที่มีเหตุผลมากยิ่งขึ้น ลักษณะของวิธีการระดมสมองนั้นอาจจะใช้เวลามาก เสียเวลาเสียเงินมาก แต่ผลลัพธ์ออกมาให้ความพึงพอใจไม่แต่เพียงการแก้ปัญหาหรือว่าการตัดสินใจเท่านั้น แต่อย่างยิ่งให้ความพึงพอใจส่วนตัวกับผู้ที่มาร่วมประชุมด้วยกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดก็ได้มีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเหล่านั้น

5) การตัดสินใจแบบเข้ามามีส่วนร่วม (participative decision making)

เป็นแนวความคิดที่ว่าธรรมชาติของมนุษย์อยากจะแสดงความคิดของตนเอง อยากจะมีส่วนร่วมในการที่จะประพฤติปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตัดสินใจแก้ปัญหา และจะผูกพันกับสิ่งที่ตนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจนั้น

6) วิธีการ Delphi เป็นการนำเอาผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะเรื่องที่จะทำการตัดสินใจนั้นมาแสดงความคิดเห็น โดยที่แต่ละคนนั้นไม่มีโอกาสได้รู้จักกัน คือเปรียบเสมือนว่ามีการออกเสียงอย่างปกปิด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้เชี่ยวชาญนั้นรู้ตัวบุคคลแล้ว ก็อาจมีความเกรงใจหรือมีความเชื่อถือกันเป็นส่วนตัว ซึ่งทำให้สิ่งที่แสดงออกมานั้นจะไม่ตรงกับความคิดของตนเองก็เป็นได้

7) วิธีการ Norminal Group Technique (NGT) เป็นการสร้างกลุ่มภายในองค์การเพื่อสร้างแนวความคิดร่วมกัน โดยวิธีการออกความคิดโดยการเขียนไม่จำเป็นต้องพูดกันในรอบแรก แล้วจะมีการบันทึกแนวความคิดแต่ละคนที่แสดงออกมาต่อกัน โดยที่ไม่ทราบว่ามีใครมีความคิดอย่างไรและมีการอภิปรายกับแนวความคิดแต่ละคนที่แสดงออกมาต่อกันในเชิงประเมินผล แล้วผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนั้นจะพิจารณาว่าจะจัด Priority ของแนวความคิดเหล่านั้นอย่างไร เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไขการตัดสินใจ

8) ความมีเหตุมีผลของการตัดสินใจ (Rational Decision Making)

เป็นการมองลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) ควบคู่กับจุดหมาย (end) หมายถึงว่า วิธีการนี้จะนำไปสู่เป้าหมายด้วยดี ก็หมายความว่า มีความ มีเหตุมีผลซึ่งกันและกัน นั่นคือมีเหตุแล้วนำไปสู่ผลที่ต้องการ ซึ่งความมีเหตุมีผลแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ความมีเหตุมีผลในแง่ขององค์การ (organizationally rational) กับความมีเหตุมีผลในแง่ของเอกบุคล (personally rational) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการนั้นจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์การหรือของส่วนตัวบุคคลนั่นเอง

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

ผลประโยชน์แห่งชาติ หมายถึง แนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบ แล้วจากองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งประมวลขึ้นมาจากความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดมิได้ รวมทั้งการคุ้มครองป้องกันตนเอง ความมั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่พึงมี อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้น ก็จะต้อง

สอดคล้องกับความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย ไม่เช่นนั้นรัฐบาลจะขาดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่นั้นเอง

ผลประโยชน์แห่งชาติที่ค่อนข้างจะถาวร อาจอนุมานได้จาก

- ความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือ
- อนุমানจากอุดมการณ์ของชาติ และค่านิยมอันเกิดจากจริยธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี

อุดมการณ์ (Ideology) เป็นค่านิยมแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดตั้งอุดมการณ์ของชาติไทยขึ้น

ผลประโยชน์แห่งชาติ จะครอบคลุมบรรดาผลประโยชน์ของประเทศชาติ เช่น ความมั่นคงและอยู่รอดปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อยภายในชาติ สิทธิมนุษยชนหรือเสรีภาพพื้นฐาน และการพัฒนามาตรฐานการครองชีพ หรือการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติจะมีผลมาจากความมุ่งประสงค์ของชาติก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของสถานการณ์ หรือขึ้นอยู่กับแนวความคิดของผู้มีอำนาจตัดสินใจในขณะนั้น สำหรับผลประโยชน์รองๆ ลงไป อาจอยู่ในรูปของวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives) และรูปแบบของนโยบาย (Policies) กำหนดการหรือโครงการ (Program) และพันธกรณี (Commitment) ที่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์ของโลกที่แปรเปลี่ยนไป

การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติขึ้น โดยหลักการเป็นเรื่องของผู้ว่า ในคณะรัฐบาลปัจจุบันจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาศัยกรรมวิธีต่างๆ และพยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัด หรือความลำเอียงของตน อย่างไรก็ตาม ผู้นำในคณะรัฐบาลก็จะต้องมีความรู้ และความรู้รับผิดชอบต่อการดำเนินกรรมวิธีต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ถูกต้องและเหมาะสม กรรมวิธีต่างๆ ดังกล่าวก็คือ เรื่องการดำเนินการทางการเมืองนั่นเอง ในการดำเนินกรรมวิธีนี้จะมี การกำหนดลำดับความสำคัญหรือลำดับความเร่งด่วน (Priority) ของผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ประกาศออกมา แต่ก็อาจอาศัยเอกสารการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล และถ้อยแถลงของนโยบายในรูปแบบต่างๆ แต่ถ้อยแถลงนั้นๆ ไม่กระจ่างชัด ผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนก็จะไม่กล่าวถึง ดังนั้น การที่จะดูว่าผลประโยชน์แห่งชาติและลำดับความเร่งด่วนอยู่ที่ไหน ก็อาจดูได้จากพฤติกรรมของรัฐ เพราะพฤติกรรมรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ต่อเนื่องของการเมืองภายในนั่นเอง

หลักการกว้างๆ ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

- การอยู่รอดปลอดภัย (Survival)

- การดำรงอยู่ของประชาชนในชาติ (Preservation of the People of the Nation)
- การอยู่ดีกินดี (Well - Being)
- การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ให้เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของชาติเหล่านี้ (Creation of an International Environment Favorable to these Interests)

ผลประโยชน์แห่งชาติ ย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามแนวความคิดของผู้นำในคณะรัฐบาลและตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ นอกจากนี้ การแบ่งมอบทรัพยากรจะเป็นการแสดงถึงเหตุผลของลำดับความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติด้วย

2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเทียบเคียงการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในภาคนิพนธ์เรื่องบทบาทสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะในกรณีศึกษาที่เน้นหนักเกี่ยวกับกระบวนการศึกษา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะทางเลือกประกอบการบริหารการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งงานวิจัยในหัวข้อลักษณะดังกล่าวนี้ ได้มีผู้บริหารระดับสูงในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในอดีตทั้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบ รูปแบบและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในวาระโอกาสต่าง ๆ นอกจากนี้ได้มีการศึกษาวิจัยแผนพัฒนาข้าราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 - 2554) ดังนั้น จึงได้สำรวจและนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ด้วย โดยมีสาระสำคัญจำนวน 4 เรื่องดังต่อไปนี้

2.1 การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ ของนายวิษณุ เครืองาม นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 39 จากการศึกษางานวิจัยดังกล่าว พบว่า

2.1.1 การพัฒนาการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีควรทำอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมถึงทั้งรูปแบบในการตัดสินใจและกระบวนการที่นำไปสู่การตัดสินใจ

2.1.2 ในเรื่องของรูปแบบ อาจจำแนกออกเป็นรูปแบบที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้มีบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีทำหน้าที่กลั่นกรองก่อนเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ รูปแบบเหล่านี้มีใช้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แม้ในประเทศไทยก็มีใช้ทั้งสามรูปแบบตามโอกาสและสมัย โดยมีข้อดีข้อเสียต่างกันออกไป

2.1.3 ระบบในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรียังจำแนกออกเป็นเรื่องของกระบวนการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย กระบวนการที่ว่ามีหมายถึงลักษณะของเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องตัดสินใจ ซึ่งนับวันจะมีปริมาณมากขึ้นทุกที ทั้งที่บางเรื่องมิได้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ และไม่มี ความจำเป็นต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากแต่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ ต้องปฏิบัติเช่นนั้น กระบวนการดังกล่าวยังหมายถึงระเบียบวิธีการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ เพื่ออำนวยความสะดวกในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

2.1.4 ลักษณะการประชุมของคณะรัฐมนตรี นับแต่ปัญหาว่าคณะรัฐมนตรี ประชุมกันที่ไหน เมื่อใด ดำเนินการประชุมอย่างไร เรื่องใดควรได้รับการพิจารณาก่อนหลังก็มีผล ต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน จึงนับเป็นกระบวนการในการตัดสินใจอย่างหนึ่ง

2.1.5 สิ่งสำคัญที่สุดที่เป็นปัจจัยช่วยการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลด้านกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีเดิมที่เคยมีมาก่อนในเรื่องเดียวกัน หรือ ทำนองเดียวกัน และข้อมูลด้านผลกระทบด้านต่าง ๆ การที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถตัดสินใจได้ และอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความชอบธรรม จำเป็นต้องมีข้อมูลครบครันทันสมัยและ ถูกต้อง มิฉะนั้นการตัดสินใจจะกว้างไกลไปตามอารมณ์ของบุคคล และกระแสการเมือง³

2.2 การตัดสินใจของฝ่ายบริหารกับการพัฒนาประเทศ : แนวทางและ รูปแบบการพัฒนากระบวนการตัดสินใจในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ของนายกำธร จันทรแสง รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 ซึ่งการศึกษางานวิจัยดังกล่าว ปรากฏผลดังนี้

2.2.1 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร ผูกมัดกับระบบ บริหารงานประจำของระบบราชการอย่างใกล้ชิด ซึ่งผนวกรวมทั้งกระบวนการบริหารงานประจำ และกระบวนการทางการเมืองเข้าไว้ภายใต้ระบบและกระบวนการเดียวไม่สามารถเอื้ออำนวย ต่อการตอบสนองระบบและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบายตามวิถีการเมืองระบอบ ประชาธิปไตยได้ เป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทและกระบวนการตัดสินใจที่สามารถ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสถานการณ์โลก

2.2.2 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร จำกัดวงแคบ ผูกขาด และรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจสูงสุดไว้เฉพาะองค์กรสถาบันหลัก 2 สถาบัน คือ คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการเท่านั้น และองค์กร-สถาบันทั้งสองต่างผูกโยงระบบและ กระบวนการตัดสินใจไว้ ภายใต้ระบบบริหารราชการประจำเพียงระบบเดียว เป็นผลให้การกิจ

³ วิษณุ เครืองาม, “การพัฒนากระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ”

ทางการบริหารทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง และการบริหารงานประจำเข้าสู่ช่องทางของกระบวนการตัดสินใจเพียงช่องทางเดียว คือ ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการจำแนกแยกแยะภารกิจบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กระจายออกสู่องค์กรสถาบันอื่น ที่เป็นกลไกทางการเมืองภายนอกกระบวนการราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มเป้าหมายนโยบายใหม่ ๆ ทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

2.2.3 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นกิจกรรมการตัดสินใจที่มีน้ำหนักโน้มเอียงไปในภารกิจด้านการบริหารงานประจำเป็นสำคัญ ส่วนภารกิจด้านการเมืองในเชิงนโยบาย กลับมีจุดเน้นที่โน้มเอียงไปในภารกิจด้านการติดตามแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าตามสถานการณ์แวดล้อมทางการเมืองมากกว่ากิจกรรมทางด้านการบริหารนโยบายและการริเริ่มผลิตนโยบายที่หวังผลเชิงพัฒนาในระยะยาว

2.2.4 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นกระบวนการที่รวบรัดตัดตอนรวมภารกิจและกระจุกลงในองค์กรสถาบันที่จำกัดคับแคบ และเวทีการประชุมคณะรัฐมนตรีมีเพียงช่องทาง กลไก ขั้นตอนและเวทีเดียว คือ คณะรัฐมนตรีโดยไม่ได้ทำการแยกแยะตามลักษณะความแตกต่างของภารกิจ ซึ่งในแต่ละด้านต้องอาศัยการจัดลำดับความสำคัญ การใช้ช่องทาง กลไก ขั้นตอน เวลา เทคนิค เหตุผล ระเบียบ กฎเกณฑ์และเวทีในการตัดสินใจที่แตกต่างกันด้วย

2.2.5 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร มีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการผูกขาดอำนาจระบบการตัดสินใจทั้งกระบวนการ ระบบราชการซึ่งมีฐานะเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง จึงได้รับการยกฐานะบทบาทให้เป็นศูนย์รวมของการผูกขาดการครอบงำ แทรกแซงและกำกับวิถีของกระบวนการตัดสินใจในส่วนของกิจกรรมการเมืองเหนือองค์กรและกลไกสถาบันอื่นในสังคม เป็นผลให้องค์กรสถาบันที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงกับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารถูกกันออกไปให้ห่างจากกระบวนการดังกล่าว⁴

2.3 การพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของคณะรัฐมนตรีของพันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 33 ซึ่งการศึกษางานวิจัยดังกล่าว พบว่า จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี และประเมินผลการพัฒนากระบวนการดังกล่าว โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นบรรทัดฐานของการประเมิน ซึ่งผลของการวิจัยพบว่าในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา 3 ระยะ เรื่องของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอมาสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้มีการปฏิบัติตามระเบียบฯ ด้วยความถูกต้องมากขึ้นในภาพรวม โดยมีนัยสำคัญทางสถิติ

⁴ กำธร จันทรแสง, “การตัดสินใจของฝ่ายบริหารกับการพัฒนาประเทศ : แนวทางและรูปแบบการพัฒนากระบวนการตัดสินใจในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537-2538, หน้า จ – ข.

ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 แต่กรณีข้อปฏิบัติของระเบียบฯ ซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี บางกรณีข้อปฏิบัติถูกต้องมากขึ้น บางกรณีข้อปฏิบัติไม่มีความแตกต่าง และบางกรณี ข้อปฏิบัติถูกต้องลดลงในแต่ละระยะของการพัฒนา ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระยะ ทั้งนี้ อาจมีผลจากกิจกรรมแทรก (intervention) หรือสิ่งเร้าที่แตกต่างกัน⁵

2.4 แผนพัฒนาข้าราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 - 2554) เป็นผลงานการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สรุปได้ ดังนี้

2.4.1 การปฏิรูประบบราชการไทย

การปฏิรูประบบราชการไทยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 นับเป็นการปฏิรูปใหญ่ครั้งแรกในรอบกว่า 100 ปี ของระบบราชการไทย ซึ่งแรงผลักดันที่ทำให้ระบบราชการไทยต้องมีการปรับตัวมาจาก 2 ด้าน คือ แรงผลักดันจากภายนอก และแรงผลักดันที่เป็นปัญหาต่างๆ จากภายในระบบราชการไทยเอง

1) แรงผลักดันจากภายนอก

มีแรงผลักดันหลายประการจากภายนอก อาทิเช่น

1.1) กระแสเศรษฐกิจใหม่ เป็นผลจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะประเทศล้าหลัง จึงต้องเร่งพัฒนาประเทศในทุกกระบวนการทั้งระบบราชการไทยด้วย

1.2) วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงิน ข้าราชการต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้เงินน้อยมีผลงานสูง และเน้นการจัดสรรงบประมาณเหมาะสมตามปัญหาและเป้าหมาย

1.3) ความเข้มแข็งของภาคเอกชนที่ก้าวหน้าไปเร็วกว่าภาคราชการ ส่งผลให้ประเทศอยู่ในภาวะไม่สมดุล ภาคราชการจะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลและสนับสนุนภาคเอกชน แต่ภาคเอกชนกลับมีความเจริญและมีประสิทธิภาพสูงกว่าภาคราชการทำให้เกิดช่องว่างและมีข้อร้องเรียนจากภาคเอกชนทำให้ภาคราชการอยู่เฉยๆต่อไปไม่ได้

1.4) รัฐธรรมนูญได้ระบุให้ระบบราชการมีความโปร่งใสเปิดเผย และอนุญาตให้มีการตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกัน ประชาชนมีความรู้มากขึ้นทราบถึงสิทธิของตนเอง พร้อมทั้งจะเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบ ข้าราชการจึงต้องปรับวิธีการทำงาน มิฉะนั้นก็จะต้องถูกประชาชนร้องเรียนและเอาผิดตามกฎหมายได้

2) แรงผลักดันจากภายใน

⁵ ชงยุทธ สารสมบัติ, “การพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของคณะรัฐมนตรี”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533-2534, หน้า ก.

ระบบราชการไทยไม่เคยมีการพัฒนาอย่างจริงจังมานาน จึงมีปัญหามากมาย ซึ่งสามารถแยกกลุ่มของปัญหาออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ปัญหาจากระบบ ปัญหาจากตัวข้าราชการ และปัญหาจากการขาดเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัย โดยสามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

2.1) ปัญหาจากระบบ อาจระบุได้พอเป็นสังเขป ดังนี้

- ระบบราชการมีความใหญ่โตซับซ้อน มีกฎระเบียบยุ่งยากจำนวนมาก กฎระเบียบบางอย่างล้าสมัย เพราะไม่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายมานาน
 - มีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจนในการจัดสรรอำนาจและไม่มีการระบุความรับผิดชอบทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน และไม่สามารถประเมินผลงานได้เพราะขาดผู้รับผิดชอบจริงจัง
 - มีขั้นตอนการทำงานที่ยาว ขาดประสิทธิภาพ ข้าราชการเน้นการทำงานตามกระบวนการมากกว่าผลของงาน ข้าราชการที่ดี คือข้าราชการที่ทำงานตามกฎหมายถูกต้อง
 - ระบบการลงโทษมุ่งตามตัวบทกฎหมาย ทำให้ข้าราชการต้องทำงานตามกระบวนการมากกว่ามุ่งที่ผลงาน นำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ
 - ระบบการจ่ายค่าตอบแทนต่ำและไม่ยุติธรรม การจ่ายค่าตอบแทนต่ำเกินจริงทำให้ข้าราชการหาช่องทางใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว นำมาซึ่งการทุจริตและระบบการจ่ายเงินเดือนที่จ่ายให้ตามขั้นไม่ได้จ่ายตามความมากหรือความยากของภาระงาน เช่น ข้าราชการระดับเดียวกันในแต่ละกรม กอง อาจมีภาระความรับผิดชอบมากน้อยต่างกัน แต่ได้เงินเดือนเท่ากัน จึงไม่จูงใจให้คนเก่ง ๆ อยู่ในระบบราชการ
 - จำนวนข้าราชการมีมากกว่าภาระงาน โดยจำนวนข้าราชการยังมีมากเกินไปในหน่วยงานหลายแห่ง นำไปสู่วัฒนธรรมการทำงานที่เฉื่อยชา เพราะเคยทำงานแบบสบาย ๆ
 - ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ และการลงโทษผู้กระทำความผิดความจริงจัง ทำให้คนไม่กลัวความผิด
 - กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไม่โปร่งใส ทำให้เกิดการทุจริตเป็นจำนวนมาก
 - ระบบการจ้างงานที่มีความมั่นคงจนเกินไป ทำให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เพราะแน่ใจว่าถึงอย่างไรก็ไม่ถูกไล่ออก
 - ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถเน้นผลงานชัดเจน ทำให้ขาดความยุติธรรม คนทำงานดีขาดกำลังใจทำงาน
- ทั้งนี้ ทุกระบบมีความเกี่ยวข้องกัน ไม่สามารถแก้ไขแต่ละระบบได้ และปัญหาจากระบบหนึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในระบบอื่นๆ อีก

2.2) ปัญหาจากตัวข้าราชการ ซึ่งอาจประมวลได้ ดังนี้

- ข้าราชการขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิคการทำงาน ทำให้มีประสิทธิภาพต่ำ
- มีทัศนคติที่ผิด คิดว่าการเป็นข้าราชการ คือเป็นเจ้านายประชาชน ทั้งที่แท้จริงข้าราชการคือผู้ที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน
- ขาดคุณธรรมและจริยธรรมที่เหมาะสม นำมาซึ่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ถ้าหากข้าราชการไม่มีจริยธรรม คงไม่มีระบบควบคุมใดที่สมบูรณ์พอที่จะคอยจับผิดทุจริตได้
- ขาดวัฒนธรรมการทำงานที่อุทิศกายอุทิศใจทำงานหนัก เพื่อความภาคภูมิใจที่ได้ทำงานเพื่องาน มิใช่ทำงานเพื่อค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนอย่างเดียว หรือขาด Intrinsic Motivation ซึ่งส่งผลให้ทำงานเพียงเพื่อที่จะไม่ถูกลงโทษ ไม่มุ่งเน้นผลงานคุณภาพ

2.3) ปัญหาจากการขาดเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัย

ปัญหานี้สืบเนื่องจากระบบงบประมาณและระบบการจัดซื้อที่ต้องผ่านขั้นตอนยาวนาน ในขณะที่เทคโนโลยีในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้อุปกรณ์ต่างๆ กว่าจะได้มาก็ล่าช้าลง ตลอดจนระบบราชการที่ใหญ่โตซับซ้อน ทำให้การจัดสรรงบประมาณขาดความยุติธรรม หน่วยงานบางแห่งมีอุปกรณ์มากเกินไป ในขณะที่บางหน่วยงานขาดแคลน ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพ

ความมีประสิทธิภาพ (Productivity) หมายถึงประสิทธิภาพ (Efficiency) หรือการทำงานที่ใช้ต้นทุนต่ำ และประสิทธิผล (Effectiveness) หรือการทำงานที่มีคุณภาพตามที่ต้องการ เกิดจากการมีระบบที่ดีมีคุณภาพของข้าราชการที่เหมาะสม และมีเทคโนโลยีรวมเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย ด้วยเหตุผลดังกล่าวในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปรับโครงสร้างของระบบราชการ โดยรวมกลุ่มกิจกรรมเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และกระจายงานออกไปให้มี 20 กระทรวง และ 155 กรม

เป้าหมายสุดท้ายต้องการให้ข้าราชการไทยก้าวไปสู่ยุคใหม่ที่ยึดประชาชนเป็นหลัก ทำงานโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีบริการที่คุณภาพสูง ประสิทธิภาพสูง มีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม ทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีองค์กรที่คล่องตัว กะทัดรัด ทำเฉพาะบทบาทที่จำเป็น มีระบบการบริหารที่คล่องตัว และใช้อุปกรณ์ทันสมัย

2.4.2 กรอบของการบริหารราชการแนวใหม่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น

การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกรอบของการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งจะส่งผลถึงการที่จะต้องพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ให้สอดคล้องกับกรอบของการบริหาร ดังนี้

1) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ประกอบด้วย ความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เน้นกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน ให้ไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน เป็นเครื่องมือลดขั้นตอนการทำงานหรือใช้โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ (Re – Engineering) เพื่อปรับกระบวนการทำงาน โดยการออกแบบงานใหม่ ทดลองทำงานวิธีใหม่ๆ ที่จะนำไปสู่การประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3) ปรับโครงสร้างการสั่งการให้แบนราบลง (Flat Organization) มีขั้นตอนการทำงานรูปแบบใหม่ มีการทำสัญญาระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ในพันธะของผลงานเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกระดับและมีการประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปี โดยจะมีการทำสัญญาระหว่างปลัดกระทรวงกับรองปลัดกระทรวง ทำสัญญาระหว่างรองปลัดกระทรวงกับอธิบดี ในสัญญาจะระบุเป้าหมายหรือผลงาน ภายใต้งบประมาณที่กำหนดให้ ถ้าทำไม่ได้มีการกำหนดโทษ ถ้าทำได้จะได้รับรางวัล

4) e – Government โดยได้นำร่องเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างบางส่วน ซึ่งจะลดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างลงไปได้ในระดับหนึ่ง

2.4.3 หลักการตามกรอบของการบริหารราชการแนวใหม่ได้ส่งผลให้ต้องมีการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้สอดคล้องกับกรอบของการบริหารในด้านหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) การปรับโครงสร้างการสื่อสารให้แบนราบลง (Flat Organization) มีขั้นตอนการทำงานรูปแบบใหม่ มีการทำสัญญาระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และ E – Government ดังนั้น ข้าราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงต้องพัฒนาความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานในหลายด้าน ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนพัฒนาข้าราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขึ้น เป็นแผนระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 – 2554) เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความชัดเจนขึ้น เพราะสามารถนำ Competency ที่ระบุไว้เพื่อการสรรหาและคัดเลือกตัวบุคคลตลอดจนใช้กำหนดมาตรฐานขั้นต้นของแต่ละตำแหน่ง ซึ่งจากการศึกษาคุณลักษณะเชิงความสามารถหลัก และคุณลักษณะเชิงความสามารถทั่วไปของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีรายละเอียดดังนี้

ก. คุณลักษณะเชิงความสามารถหลัก (Core Competency) ประกอบด้วยคุณลักษณะ 7 ประการ คือ

1) การยืนหยัดในความถูกต้อง (Integrity)

ความสำนึกในความถูกต้อง โปร่งใส เป็นกลาง เที่ยงตรง รักษาความสัตย์สุจริต รักษาหลักการ ยึดมั่นในอุดมการณ์ มีจริยธรรม มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ปฏิบัติต่อบุคคลต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เปิดเผยข้อมูลความลับทางราชการ ไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์

2) ความสามารถในการคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking)

ความสามารถในการแยกแยะเปรียบเทียบ จับประเด็นจากการฟัง และการอ่าน วิเคราะห์ จำแนกเหตุและผล ระบุที่มา สาเหตุ ลำดับความสำคัญ เชื่อมโยงข้อมูล เรียบเรียง ถ่ายทอดแนวคิดได้อย่างสละสลวย โดยการพูด การเขียน การนำเสนอ และสามารถอธิบายเหตุการณ์ที่ซับซ้อนให้เข้าใจได้ง่าย

3) ความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise)

ความเชี่ยวชาญในหน้าที่งานที่รับผิดชอบอย่างดีเยี่ยม ไม่ว่าจะต้องรับผิดชอบในงานใด ตั้งใจฝึกฝน และนำความรู้ ทักษะ ความชำนาญมาใช้ในการปฏิบัติงานและปรับปรุงผลงานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อสร้างความสำเร็จในภาระนั้น ๆ ได้อย่างชำนาญการ และเกิดความสำเร็จอย่างรวดเร็ว

4) ความแม่นยำ ละเอียดรอบคอบ (Accuracy)

ความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างแม่นยำ ถูกต้อง ละเอียด รอบคอบ ใส่ใจในทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดผลงานที่สมบูรณ์แบบ มีความรอบรู้ในวิชาการ เพื่อใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานได้ดีเยี่ยม โดยไม่มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่อง รวมทั้งพยายามปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

5) ความมุ่งมั่นต่อความสำเร็จ (Achievement)

ความสำนึกในบทบาทหน้าที่ มุ่งมั่นทำงานให้สำเร็จด้วยความเพียรพยายาม อุตสาหะ ทุ่มเท อุทิศตน และตระหนักในความรับผิดชอบ ผูกพันไม่ทิ้งธุระ จนกว่างานนั้นจะบรรลุผลสำเร็จอย่างดีที่สุด โดยมีการวางแผนและเป้าหมายการทำงานที่เหมาะสม และทำตามแผนงานที่ระบุไว้ แม้จะต้องอยู่ภายใต้ภาวะกดดัน และมีข้อจำกัดก็ตาม

6) การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)

ความกระตือรือร้น ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ อย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยมีการประเมินตัวเองเป็นระยะ หมั่นหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่มีโอกาส พัฒนาการตนเองให้เป็นแบบอย่าง ปรับกระบวนการทำงานให้สามารถสนองตอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพัฒนาตนเองให้มีความรู้หลายๆ ด้าน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวที่จะก้าวไปรับงานอื่นๆ ได้

7) การทำงานเป็นทีมและให้ความร่วมมือ (Teamwork and Cooperation)

ความสามารถในการสร้างเครือข่าย ประสานงาน สื่อสาร ข้อมูล ให้บริการแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ยินดีที่จะปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น ยอมรับในคุณค่าของผู้อื่น เคารพ ให้เกียรติ เชื่อมมั่นไว้วางใจ มีเจตนาดี เปิดใจที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ อดทนต่อการขัดคอ ยอมรับความขัดแย้ง ให้อภัยต่อความผิดพลาด แก้ปัญหาด้วยการเจรจาอย่างเปิดเผย จริงใจ สร้างความสัมพันธ์ ด้วยความช่วยเหลือ แม้มิใช่หน้าที่โดยตรง และใส่ใจในความเป็นอยู่ของเพื่อนร่วมงาน

8) ความสามารถในการประสานงาน (Co – ordination)

ความหมาย : การที่บุคคลหรือหน่วยงานใดทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือหน่วยงานอื่นเพื่อให้งานบรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน การประสานงานจะสัมฤทธิ์ผลได้ จะต้องประสานความคิด ประสานแผนงาน ประสานด้านกำลังคน และประสานทางด้านการเงิน ทั้งนี้ การประสานงานในด้านต่างๆ จะเกิดขึ้นได้ด้วยการพัฒนาระบบการติดต่อสื่อสาร และการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ

ข. คุณลักษณะเชิงความสามารถด้านวิชาการทั่วไป ประกอบด้วย
ความรู้ความสามารถที่สำคัญ ดังนี้

1) ความรู้ด้านเศรษฐกิจและสังคม

ความเข้าใจในสภาพเศรษฐกิจและสังคม หลักการทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งระดับจุลภาค และมหภาค เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ประเด็นที่จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเพื่อเป็นพื้นฐานในความเข้าใจประเด็นการอภิปรายนำไปสู่ความสามารถในการจัดทำมติที่ประชุมได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนเป็นเครื่องมือช่วยให้สามารถติดตามมติของคณะรัฐมนตรีได้

2) ความรู้ด้านประวัติศาสตร์และสภาพพื้นฐานสังคมไทย

ความเข้าใจในประวัติความเป็นมา วัฒนธรรม ค่านิยม ปัญหาพื้นฐาน วิธีคิดและวิถีปฏิบัติของคนไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ประเด็นที่จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจ ขณะมีการอภิปรายในที่ประชุมจนนำไปสู่ความสามารถจัดทำมติที่ประชุมได้ถูกต้อง

3) ความรู้หลักการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

ความเข้าใจในหลักการทำนโยบายและแผนหลักของประเทศ อาทิ แนวนโยบายแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น เพื่อเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจในการวิเคราะห์ เสนอประเด็นและปัญหาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจ ในขณะที่มีการอภิปรายในที่ประชุมจนนำไปสู่ความสามารถจัดทำมติที่ประชุมได้ถูกต้อง

4) ความรู้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ความรู้รอบรู้ในประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดิน การเมืองการปกครองของไทย และประวัติความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อประเทศอื่น

5) ความสามารถในการสื่อสารข้อความและการนำเสนอ

ความสามารถในการถ่ายทอดความคิดออกมาในรูปการพูด และการเขียนให้ผู้ฟัง และผู้อ่านเข้าใจได้ง่าย โดยใช้ภาษาได้สละสลวย อธิบายเรื่องที่ซับซ้อนให้เข้าใจได้ง่าย ด้วยภาษาพูดและภาษาเขียนที่ถูกต้องเหมาะสม มีรูปแบบที่เป็นหลักการชัดเจน โดยมีข้อมูลอ้างอิงรวมถึงเทคนิคการนำเสนอด้วยการพูด

6) ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา และตัดสินใจ

ความสามารถในการแยกแยะ รวบรวมสืบสวนหาความต่อเนื่องในเชิงเหตุผล เพื่อจำแนกสาเหตุ หรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหา สรุปภาพรวม มีหลักเกณฑ์เปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจ

7) ความสามารถด้านภาษาอังกฤษ

สามารถเข้าใจภาษาอังกฤษโดยการอ่าน การเขียน การพูด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือค้นคว้าหาความรู้ และเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร โดยการฟังและการเสนอความเห็นได้

8) ความรู้ในระบบระเบียบแบบแผนราชการ

สามารถเข้าใจขั้นตอนกระบวนการของระเบียบราชการต่างๆ และสามารถนำไปปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

9) ความสามารถในการวางตนตามระเบียบ และประเพณี

ของสังคม

ความสามารถในการใช้วิจารณญาณที่จะวางตนให้เหมาะสมกับกาลเทศะ รู้กฎระเบียบในการเข้าสมาคม ศาสนพิธี การแต่งกาย การปรับปรุงบุคลิกภาพ และหลักการสมาคมที่เป็นสากล